

Die Sozialhilfe – Spiegel des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels



Prof. Dr. Michelle Beyeler
Dozentin
michelle.beyeler@bfh.ch



Prof. Renate Salzgeber
Dozentin
renate.salzgeber@bfh.ch

Seit rund 20 Jahren beobachten Schweizer Städte ihre Entwicklungen in der Sozialhilfe. Durch den jährlichen Kennzahlenvergleich können Verschiebungen der Armutsrisiken verschiedener Bevölkerungsgruppen früh erkannt werden. Gesunken ist der Sozialhilfebezug bei jungen Erwachsenen, während er bei den über 45-Jährigen steigt.

Vor gut 20 Jahren initiierten einige Schweizer Städte der Städteinitiative Sozialpolitik den Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe. Die tiefe Rezession in den 1990er Jahren und die daran anschliessende lange Phase der wirtschaftlichen Stagnation hatten die Arbeitslosigkeit und die Sozialhilfequoten deutlich ansteigen lassen. In der Stadt Bern beispielsweise hat sich zwischen 1980 und 2000 der Anteil der Wohnbevölkerung, die Sozialhilfeleistungen beziehen, mehr als verdoppelt (Grafik 1, S. 24). Die stark gestiegenen Fallzahlen und die damit verbundenen Kosten verlangten nach Erklärungen. Doch eine systematische statistische Datenbasis, die eine Analyse zugelassen hätte, gab es nicht.

Die für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständigen Gemeinden hatten unterschiedliche Systeme zur Falladministration aufgebaut. Darum gab es auch keine einheitliche Definition, wie die Fälle zu zählen sind. Um vergleichbare statistische Kennzahlen zur Sozialhilfe zu erhalten, mussten die am Kennzahlenprojekt beteiligten Städte in einem ersten Schritt definitorische Grundlagen erarbeiten: Wann handelt es sich um einen Sozialhilfefall? Ab wann gilt ein Fall als beendet? Wie wird die jährliche Fallzahl berechnet?

Entwicklungen vergleichend beobachten

Diese Arbeit lohnte sich. Bereits im Jahr 2000 konnte ein erster Kennzahlenbericht publiziert werden, der seither jährlich erscheint. Die Entwicklungen in der Sozialhilfe lassen sich seitdem vergleichend beobachten. Auf dieser Basis entstand ein intensiver Austausch: Die Städte verstehen nun ihre eigene Entwicklung besser und lernen gleichzeitig voneinander. Inzwischen beteiligen sich 14 Städte und es laufen Bestrebungen weitere Westschweizer Städte einzubeziehen.

Als letztmögliches Netz stützt die Sozialhilfe Familien und Einzelpersonen, die im Arbeitsmarkt oder in vorgelegten Sozialleistungen keine ausreichende Existenzgrundlage finden. Die Statistiken zeigen, welche Bevölke-

rungsgruppen besonders oft auf Sozialhilfe angewiesen sind und sie weisen damit frühzeitig auf neue Risiken hin. Die Entwicklungen in der Sozialhilfe führen uns vor Augen, wie sich die sozialen Risiken in unserer Gesellschaft verändern und wo sich im System der sozialen Sicherheit Lücken auftun. Sie widerspiegeln die Aspekte des Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft, für die wir noch keine befriedigende Lösung gefunden haben.

Existenzsicherung bei Familien

Seit Beginn des Kennzahlenvergleichs beziehen Haushalte mit Kindern und Jugendlichen überproportional häufig Sozialhilfe. Haushalte mit Kindern tragen einerseits höhere Kosten, andererseits ist ihre Kapazität zur Erwerbsarbeit aufgrund der Betreuungsarbeit eingeschränkt. Besonders wenn die Betreuungsbelastung sehr hoch ist – weil der Haushalt mehrere Kinder umfasst oder die Familie von nur einem Elternteil (meist der Mutter) geführt wird – ist es oft schwierig, ein genügend hohes Einkommen zu erzielen.

Zwar helfen Alimentenbevorschussung, Kinderzulagen und Prämienvverbilligung das Armutsrisiko von Alleinerziehenden oder kinderreichen Familien zu reduzieren, dennoch bleiben Minderjährige in allen Städten mit Abstand die Altersgruppe mit dem höchsten Sozialhilferisiko (siehe Grafik 2, S. 25). Die Antworten, wie Betreuungsarbeit in einem auf Erwerbsarbeit ausgerichteten sozialen Sicherungssystem besser abgesichert und berücksichtigt werden können, bleiben unbefriedigend.

In Lausanne, als eine der untersuchten Städte, sind seit 2011 Familienergänzungsleistungen verfügbar: Familien, die trotz Erwerbstätigkeit nicht über die Runden kommen, können Ergänzungsleistungen beziehen. Aufgrund dieser Massnahme konnte in Lausanne das Sozialhilfesystem entlastet werden: Das Sozialhilferisiko von Haushalten mit Minderjährigen ist nur noch unwesentlich höher als dasjenige von Haushalten ohne Minderjährige.



Wie soll die Gemeinschaft mit den Veränderungen umgehen?

Perspektiven für junge Erwachsene

Anfang der 2000er Jahre stieg die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen in vielen Städten markant an. Die damalige erneute Konjunkturschwäche und die strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft reduzierten die Jobchancen von jungen Erwachsenen ohne Ausbildung deutlich. Die Städte haben rasch und mit gezielten Massnahmen für diese Altersgruppe reagiert. Im Rahmen der Kennzahlenberichterstattung für das Jahr 2004 wurden die Massnahmen der beteiligten Städte diskutiert und in einem Schwerpunktkapitel zusammengefasst – zwei Jahre später wurde analysiert, welche der ergriffenen Massnahmen erfolgreich sind und das Angebot in den Städten wurde darauf abgestimmt. Effektiv halfen neu geschaffene spezialisierte Teams in den Sozialdiensten, aber auch nationale und kantonale Massnahmen wie die Berufsbildung im Case Management oder Anpassungen bei spezifischen Bedarfsleistungen wie Stipendien. Die Sozialhilfequoten dieser Altersgruppe hat sich im Schnitt der 14 Städte spürbar verringert (siehe Grafik 2).

Druck auf ältere Arbeitnehmende ...

Die immer rascheren Veränderungen im Arbeitsmarkt treffen zunehmend ältere Arbeitnehmende. Der Anteil der Personen im mittleren Erwachsenenalter (45 bis 65 Jahre) mit Sozialhilfebezug stieg in den vergangenen Jahren auch dann an oder stagnierte zumindest, wenn die Konjunktur in Hochform war. Verschiedene strukturelle Probleme manifestieren sich bei dieser Altersgruppe. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und solche ohne Berufsausbildung oder einer Berufsausbildung, die heute aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels nicht mehr gefragt ist, haben heute nach dem Verlust des Jobs und nach einer Aussteuerung wenig Aussicht auf eine neue Anstellung. Nachdem das Vermögen aufgebraucht ist, ist die Sozialhilfe die letzte Möglichkeit zur Existenzsicherung. Auch können ältere Arbeitnehmende mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen immer seltener mit einer IV-Rente die Zeit zur Pensionierung überbrücken. Die Praxis der Rentenvergabe ist in den letzten 15 Jahren deutlich verschärft worden und dies trifft überproportional die Altersgruppen ab 45. Immer häufiger endet der Sozialhilfebezug für ältere Langzeitarbeitslose deshalb erst mit dem Rentenalter und dem damit verbundenen Zugang zu AHV-Rente und Ergänzungsleistungen. ►

Jubiläumsbroschüre

Der Bericht «Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten» sowie die Jubiläumsbroschüre «20 Jahre Kennzahlenbericht» können unter staedteinitiative.ch eingesehen werden. Die am Kennzahlenbericht beteiligten Städte sind Zürich, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Biel, Schaffhausen, Uster, Zug, Wädenswil und Schlieren. Seit 2007 wird der Bericht von der BFH verfasst. Seit 2009 basiert dieser auf den Daten der schweizerischen Sozialhilfestatistik (SHS) des Bundesamts für Statistik.

► ... und Tiefqualifizierte

Generell haben sich für Personen ohne berufliche Ausbildung die Chancen auf ein stabiles und existenzsicherndes Einkommen reduziert. Seit den 1990er Jahren hat sich nicht nur das Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich erhöht, sie bleiben auch zunehmend dauerhaft von Arbeitsmarkt ausgeschlossen (Can & Sheldon, 2017, S. 2). Obschon in der Bevölkerung der Anteil Hochqualifizierter stark zugenommen hat, steigt in der Sozialhilfe der Anteil Personen mit tiefer Qualifikation.

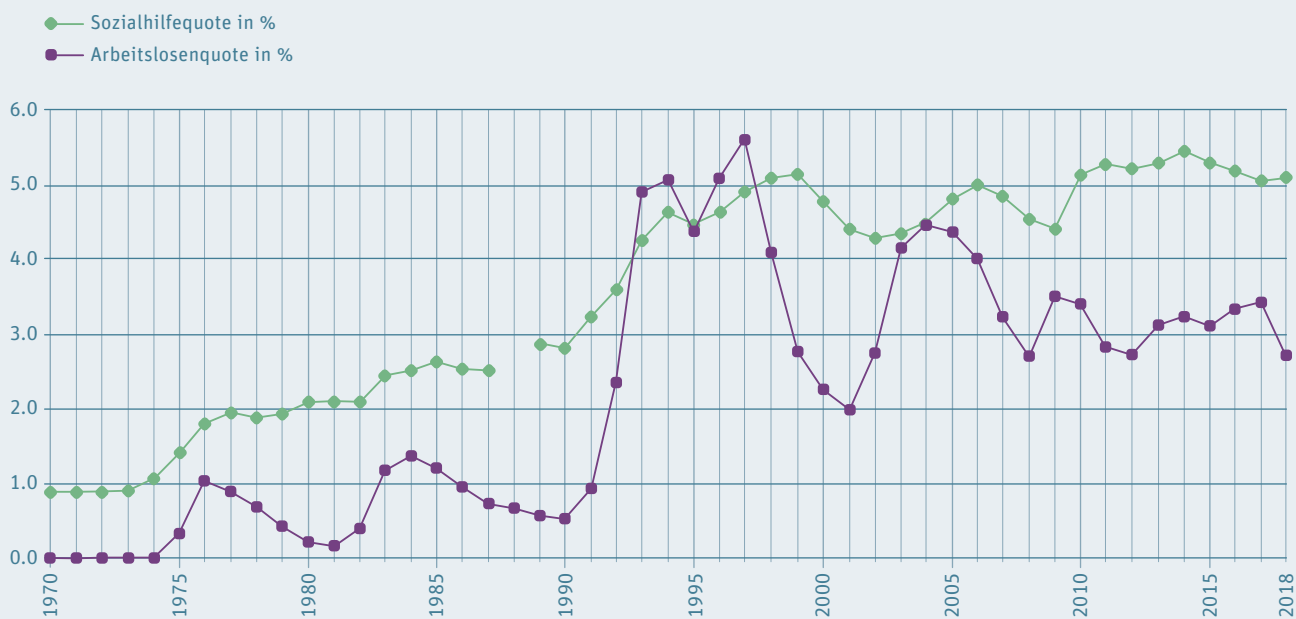
Die strukturellen Ursachen der Schwierigkeiten der Tiefqualifizierten und auch der älteren Erwerbstätigen

im Arbeitsmarkt lässt sich unter anderem an der langfristigen Entwicklung der Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten illustrieren (siehe Grafik 1). Während die Arbeitslosigkeit stark schwankt, reagieren die Sozialhilfezahlen zwar auf Konjunkturerinbrüche, aber kaum auf konjunkturelle Aufschwünge. Personen, die in wirtschaftlichen schwierigen Zeiten ihre Stellen verlieren, bringen oft nicht die Voraussetzungen für die Stellen mit, auf denen der erneute Aufschwung im Arbeitsmarkt aufbaut. Gefragt sind in der zunehmend wissens- und technologieintensiven Wirtschaft hohe Qualifikationen, Flexibilität und Flair für digitale Lösungen. Bei den Routinetätigkeiten gehen Beschäftigungsmöglichkeiten zurück.

Strukturelle Probleme werden individualisiert

Die gegenwärtigen politischen Debatten rund um die Sozialhilfe drehen sich allerdings oft nicht um diese strukturellen Probleme. Es besteht die Tendenz, den Betroffenen die Schuld an der Situation zu geben. Diese würden sich nicht genügend bemühen oder die Sozialhilfeleistung sei zu hoch, um sie zur Arbeitssuche zu motivieren. Doch hier setzt man an der falschen Stelle an. Mit Druck und Leistungskürzungen werden die Menschen, die sich nicht oder nicht mehr an den gewandelten Arbeitsmarkt anpassen können, noch weiter ins Abseits gedrängt. Der Fokus auf die individuelle Verantwortung verhindert zudem die Diskussion der Frage, wie die Gemeinschaft mit den Veränderungen in Gesell-

Grafik 1: Entwicklung der Arbeitslosen- und Sozialhilfequote in der Stadt Bern seit 1970



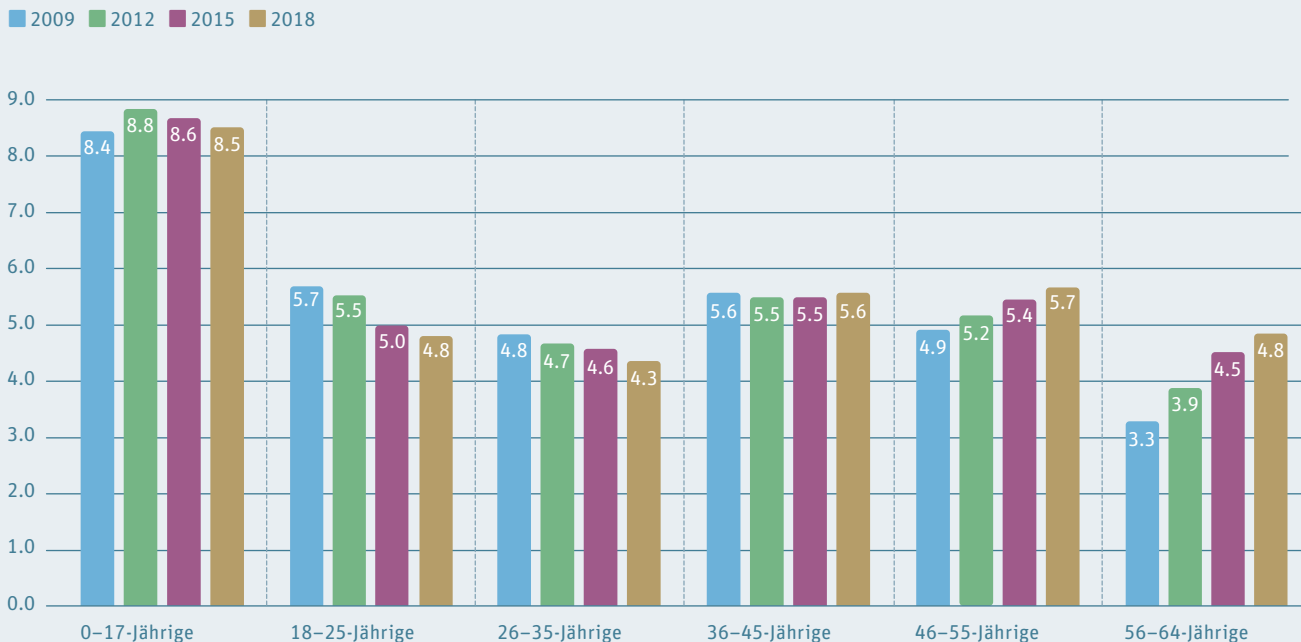
Quelle: Sozialamt der Stadt Bern

Anmerkungen

Sozialhilfequote: Bis 2009 Basis mittlere Wohnbevölkerung, ab 2010 zivilrechtliche Wohnbevölkerung am Vorjahresende;

Arbeitslosenquote: Basis Erwerbspersonen Volkszählungen (Definition Erwerbsperson vor 2000: ab 6 Stunden/Woche; nach 2000: ab 1 Stunde/Woche)

Grafik 2: Sozialhilfequoten nach Altersgruppen 2009, 2012, 2015 und 2018 (in %)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Sozialhilfestatistik, Berechnung und Darstellung BFH.

Anmerkung

Dargestellt sind die Sozialhilfequoten nach Altersgruppen im Durchschnitt der 14 Vergleichsstädte.

schaft und Wirtschaft umgeht. Werden diejenigen, die vom Wandel nicht profitieren können, in prekäre, tief-bezahlte und unstabile Arbeitsverhältnisse gedrängt, verschwinden sie zwar aus dem Blickfeld der Sozialhilfe, aber eine nachhaltige Lösung ist dies für die Betroffenen und das soziale Sicherungssystem nicht.

Zu einfach macht man es sich auch, wenn die Verantwortung für die Reintegration allein auf die Gemeinden abgeschoben wird. Die vergleichenden Analysen im Rahmen des Kennzahlenprojekts verdeutlichen den starken Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsstruktur einer Stadt, der regionalen Arbeitsmarktstruktur und der Höhe der Sozialhilfequote. Trotz ausgeprägter Bemühungen der Städte, die Unterstützungsmittel im Rahmen ihres Handlungsspielraums möglichst effizient und effektiv einzusetzen, sind ihre Mittel beschränkt.

Gefragt sind neue Antworten

Es braucht im gesamten Unterstützungssystem eine Verlagerung des Fokus auf den Bedarf der Menschen, die auf die veränderten Arbeitsmarktbedingungen nur eingeschränkt reagieren können. Der Zugang zu Aus- und Weiterbildung ist gerade für jene Personen besonders schwierig, die im wirtschaftlichen Strukturwandel auf der Verliererseite stehen. Indem existenzsichernde Stipendien auch für Erwachsene verfügbar gemacht wer-

den, könnten die Kantone zur Verbesserung beitragen. Für ältere Arbeitsnehmende sind nationale Lösungen sinnvoll, beispielsweise in Form von Überbrückungsrenten oder einer Flexibilisierung des AHV-Rentenalters. Dies ermöglicht denjenigen, deren Einkommensperspektiven stark abgenommen haben, unter bestimmten Bedingungen einen vorzeitigen Ruhestand. Grundsätzlich gilt es, die Finanzierungs- und Umverteilungsmechanismen im sozialen Sicherungssystem derart auszugestalten, dass die Verliererinnen und Verlierer an den Gewinnen des Strukturwandels beteiligt werden können.

Mit dem Kennzahlenprojekt haben die beteiligten Städte dazu beigetragen, die Entwicklungen in der Sozialhilfe systematisch und längerfristig aufzuzeigen. In diesen Entwicklungen spiegeln sich die Schattenseiten des Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft. Anstatt die Augen davor zu verschliessen, gilt es, gemeinsam und auf allen politischen Ebenen befriedigende Antworten zu finden. ■

Literatur

- Can, Ensar & Sheldon, George. (2017). *Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz*. Studie erstellt im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) Universität Basel.